

Escala y participación: ¿Cuánto importa el tamaño para la democracia?

Scale and participation: How important is size for democracy?

Catalina Luz Bressán

Doctora en Ciencia Política,
Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Trabajo Social,
Universidad Nacional de Entre Ríos
catibressan@gmail.com

Resumen

El artículo forma parte de la reflexión teórica contemporánea sobre la relación entre escala de la participación ciudadana y democracia. Contrariamente a una visión difundida de lo local como ámbito idealizado de participación y profundización de la democracia, se argumenta que la participación democrática no está condenada a los límites de la pequeña escala; constantes otros factores, la democracia se fortalece cuanto mayor es la escala de participación. Conceptualmente, la escala y participación son abordadas más allá del tamaño o extensión física del territorio en que se desarrolla. La principal conclusión del artículo es que la mayor escala permite alcanzar una participación de mejor calidad y politicidad.

Palabras clave: democracia - participación - escala - políticas públicas participativas - lo local

Abstract:

This article is part of the current theoretical discussion on the relationship of democracy to the scale of citizen's participation. Contrary to the frequent idealization of the local level as the privileged setting for democratic participation, we argue that

Fecha de recepción:
15.5.19

Fecha de aceptación:
8.8.19

democracy is not doomed to local constraint. Both scale and participation are conceptually approached beyond the physical dimensions of particular institutional settings. Our main conclusion assesses that the larger/higher the scale, the highest quality and politicization of participatory democracy is reached.

Key-words: democracy – participation – scale – participatory public policies – the local

Introducción

Tanto desde la academia como en las políticas públicas adoptadas por los gobiernos, la relación entre la pequeña escala y la participación se convirtió en un tándem indiscutible de cara a profundizar la democracia local. Mediante la implementación de políticas participativas se plantea revitalizar el estado y acercarlo a los ciudadanos para reconstituir la política en el espacio local.

La región latinoamericana ha sido la más fructífera en desarrollos teóricos y experiencias que muestran al continente como un mosaico de laboratorios participativos. Brasil es uno de los países que más ha innovado en la temática, cuna del Presupuesto Participativo (en adelante PP) pero también de otras políticas –como las Conferencias Nacionales– lo ubican a la vanguardia de la ingeniería institucional participativa. En muchos países pueden observarse dispositivos que hacen posible la participación de los ciudadanos más allá de la instancia del voto. Y aunque con algunas diferencias en cuanto a la finalidad y el formato, los dispositivos comparten algunos rasgos comunes: los ciudadanos son convocados para discutir o para ser consultados sobre temas de relevancia secundaria. Los problemas más estructurales y controvertidos de la sociedad siguen reservados para los representantes políticos o para los especialistas.

Blondiaux (2013: 85) sintetiza esta cuestión al decir que la participación se hace en los barrios pero la política se decide en otro lado, “en instancias de negociación entre representantes electos, sobre los cuales los ciudadanos no tienen más que una información y una influencia muy débiles. La democracia metropolitana se practica actualmente sobre una base casi exclusivamente representativa”. La pregunta entonces es: ¿Es posible llevar la escala de la participación al nivel de las decisiones sub-nacionales, nacionales o globales? ¿En qué medida el formato de la participación ciudadana puede pensarse para

la toma de decisiones complejas, controvertidas y más estructurales de la vida política? La preocupación por involucrar a los ciudadanos en grandes temas de la sociedad y no solamente en la cotidianidad del territorio son caminos que comienzan a explorarse en nuestra región a partir de dispositivos que permiten una participación ciudadana ligada a las decisiones a nivel nacional.

Es importante señalar otro problema que concierne a la escala de la participación ciudadana. En la teoría participativa, la premisa entre el tamaño de las ciudades y la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos se convirtió en un axioma que pocos se atreven a poner en discusión. Una parte importante de los teóricos de la democracia, pertenecientes a distintas corrientes, tanto de las teorías que englobamos bajo el nombre de participativas (por ejemplo Bachrach 1973; Pateman 1970; Macpherson 1981) como las teorías clásicas de la Ciencia Política (Schumpeter 1983; Dahl y Tufte 1973, Sartori 1987; Bobbio 1986; Przeworsky 2010) coinciden en señalar las virtudes intrínsecas de la escala local para la participación.

Los defensores del gobierno local argumentan que en las escalas menores los ciudadanos perciben más rápidamente la relación entre su propio interés o entendimiento del bien y el interés general, por lo que las virtudes del ciudadano democrático son mejores cultivadas en el ámbito familiar y más pequeño de lo local (Dahl y Tufte 1973). Dahl (1999:106) afirma que en un estado pequeño la democracia se afirmará por regla general, independientemente de las instituciones políticas existentes en la aglomeración. Expone que “los gobiernos de pequeñas organizaciones no necesitarían ser gobiernos representativos en toda la extensión del término [...] quizá aunque carecieran de partidos políticos o de otras asociaciones políticas independientes, podrían ser altamente democráticos”. Esto se debe a que en una pequeña democracia los ciudadanos son conocidos entre sí, la interacción cara a cara entre representantes y representados se produce regularmente, las opiniones se intercambian libremente entre los miembros de la comunidad y cada gobernante es también un vecino. Estas cualidades son, entre muchas otras, as que fueron constituyendo una imagen idealizada de lo local como un ámbito por excelencia participativo.

Asimismo, las políticas participativas que se pusieron en marcha en Latinoamérica en la década de 1990 también abonaron la exaltación de lo pequeño contribuyendo a idealizar lo local a partir de rasgos valorizantes que pocas veces se pusieron en discusión. ¿Hay que decidirse entonces por concebir la participación sólo en las escalas menores?

Aunque no ha sido frecuente, algunos autores han comenzado a sostener que la pequeña escala tiende a producir una forma más estrecha de participación (Blondiaux 2013; Sintomer y Ganuza 2011; Annunziata 2016; Cabannes 2007; Avritzer 2014). Diversos desarrollos conceptuales innovadores dirigidos a analizar algunas experiencias concretas, comienzan a demostrar que la participación no está condenada a quedar reducida a la pequeña escala.

Nuestro trabajo se apoya en algunas experiencias participativas actuales en Argentina y Brasil, y los dispositivos conocidos como de “mini públicos” que se desarrollan en Europa, para repensar la cuestión de la escala en la participación. La abordamos desde nuevas perspectivas que permitan repensar, a la luz de las experiencias, la cuestión de la escala y la participación más allá de considerarla sólo desde el tamaño o la extensión del territorio, como ha sido tratado preponderantemente el tema desde la teoría democrática.¹

1. Una vez más: el problema de la escala y la participación

Las teorías de la democracia englobadas bajo el nombre de teorías de la democracia participativa (por ejemplo los ya mencionados Bachrach 1973; Pateman 1970 y Macpherson 1981) sostienen que el ámbito local es el espacio favorable para la participación de los ciudadanos en la vida política. Para estos autores las motivaciones de los individuos para ello se encuentran en los ámbitos cercanos a la producción y reproducción de la vida: los lugares de trabajo, la fábrica, la industria, la educación superior, el gobierno local.

Según sostiene Bachrach (1973) no serían objeto de participación ciudadana aquellas decisiones lejanas, complejas, en las cuales puedan perder interés:

[...] Para muchos, los problemas políticos y las elecciones son cuestiones triviales, o bien demasiado remotas y ajenas a su influencia; no tienen el mismo carácter que los problemas que los afligen directamente en sus lugares de trabajo; estos últimos pueden ser comparativamente mínimos, pero están cargados de las tensiones y emociones que suelen enfierecer a los hombres y poner a prueba su espíritu [...] (p.160).

Desde estas perspectivas teóricas, las esferas de la vida cotidiana son aquellos espacios donde las personas podrían ejercer una participación efectiva y es por ello que

la idea de una sociedad participativa requiere que se amplíe el alcance del término ‘político’ de tal forma que contemple esferas externas al gobierno nacional (Pateman, 1970: 175).

La concepción de lo político desde el punto de vista de estos autores no abarca sólo la autoridad de los gobernantes a nivel nacional, sino las múltiples estructuras de autoridad diseminadas por toda la sociedad.

En este sentido, habría una imposibilidad teórica y fáctica de practicar la democracia participativa a escala nacional. Macpherson (1981: 115) se preguntó:

¿Cómo podría funcionar una democracia participativa en una nación moderna de veinte millones o de doscientos millones de habitantes? Parece evidente que a nivel nacional será necesario disponer de algún tipo de sistema representativo, y no de una democracia completamente directa”. La democracia participativa no implicaría eliminar la democracia representativa sino lograr un complemento donde “la democracia participativa sería un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella (Macpherson, 1981: 130).

De acuerdo con este razonamiento la relación entre representación y participación puede ser considerada como una ecuación complementaria, no excluyente de las potencialidades que implican para el lazo entre ciudadanos y gobernantes. Es por ello que, para estas teorías, el ámbito local es el espacio participativo por excelencia mientras que el nacional es necesariamente representativo. Estos autores persiguen el objetivo de una refundación democrática desde

el plano que desafía al individuo a cooperar en la solución de los problemas concretos que lo afectan a él y a su comunidad inmediata (Bachrach, 1973: 161).

La discusión sobre la relación entre escala y participación también fue objeto de análisis por otras corrientes de pensamiento. Entre ellas están las teorías englobadas bajo el nombre de “teorías elitistas de la democracia”. Estas fueron blanco de ataque de los teóricos de la democracia participativa debido al rol mínimo asignado al ciudadano en la vida democrática. Para éstos (por ejemplo Schumpeter 1983) la participación queda reducida al momento intermitente de las elecciones, cuando los ciudadanos tienen injerencia en la lección de los representantes encargados de la toma de decisiones. Estos adquieren el poder mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo. Para esta corriente de pensamiento, el estado debe asegurar una intervención mínima en la vida social, preservando que las preferencias (individuales y colectivas) se canalicen adecuadamente mediante la representación.

Para los teóricos de la democracia participativa las teorías elitistas fundan una concepción limitada y limitante de democracia, centrada sólo en el procedimiento, entendiéndola como método y no como ideal. Comprenderla como igualdad, soberanía colectiva, autodeterminación y bien común sería un ideal imposible de alcanzar en la vida real.

Entonces recurren a la idea de democracia como método, estableciendo procedimientos por medio del cual los representantes compiten por el voto del pueblo.

Bachrach (1973: 148) hace explícito su propósito en el título de su libro “Crítica de la teoría elitista de la democracia”. Para el autor, la democracia entendida como método interpreta en forma muy limitada los intereses del pueblo y el teórico elitista acepta sin objeciones dicha interpretación:

Al concebir el interés político en forma unidimensional, el elitista democrático se ve llevado a la conclusión que existe, dentro de un sistema democrático, una división natural del trabajo entre el gobierno de la elite y los intereses de la no élite.

Según este razonamiento, dice Peter Bachrach, prima un

desencanto con respecto al hombre común (...) es del hombre común, no de la élite, de quien se sospecha que amenaza la libertad, y es a la elite, no al hombre común, a quien se considera la custodia principal del sistema (Bachrach, 1973: 62).

Por otro lado, paradójicamente, en el análisis de la relación entre la escala y la participación, aparecen convergencias entre ambas posturas. Es así que, Carole Pateman (1970) llega a coincidir con el argumento de Schumpeter:

Podemos concordar con Schumpeter y sus seguidores al menos a este respecto: que es dudoso que el ciudadano promedio esté alguna vez tan interesado en las decisiones tomadas a nivel nacional como lo está en las decisiones que se toman en un ámbito más cercano a él (p. 181).

Joseph Schumpeter (1983) sostiene la premisa de que el tamaño de las ciudades y la extensión del territorio importan a la hora de establecer la forma de democracia. Expresa:

En comunidades pequeñas y primitivas, con una estructura social simple, en las que hay poco que estar en desacuerdo, es concebible que todos los individuos que constituyen el pueblo, tal como lo define la constitución, participen efectivamente en todas las obligaciones de la legislación y la administración (p. 316).

También desde las corrientes pluralistas Robert Dahl (1999 a) evoca los innumerables obstáculos materiales que se presentarían a la participación cívica directa en una ciudad de una escala poblacional vasta. A partir de ejercicios aritméticos revela que se necesitarían cerca de 208 días, a razón de ocho horas de deliberación diaria, donde cada ciudadano pudiera expresarse 10 minutos, en una ciudad de 10 mil habitantes. Con base en este razonamiento, la situación deviene más y más absurda a medida que los números suben, debido a las inexorables consecuencias del tiempo y el tamaño de la población participante. El autor evoca así la ley del tiempo y el número:

cuanto más ciudadanos contenga una unidad democrática, tanto menos podrán participar los ciudadanos directamente en las decisiones políticas y tanto más tendrán que delegar su autoridad sobre otros (Dahl, 1999 a: 127).

La democracia representativa es así inevitable en sociedades complejas y populosas como las actuales.

Diferentes teóricos contemporáneos han dado continuidad a estos argumentos. Para Bobbio (1986), la democracia directa es sólo posible en la pequeña escala; en las grandes escalas sólo es posible la representación. Para el autor, la demanda de participación es una demanda justa siempre y cuando no se quiera excluir a la democracia representativa y se la circunscriba a nivel local:

Donde no es posible la democracia directa, a causa de la amplitud del territorio, del número de habitantes y de la multiplicidad de problemas que deben resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa (p.70).

Participar, expresa Sartori (1988:154)

es algo real, auténtico y pleno de significado sólo dentro del ámbito de grupos reducidos.

Afirma que la democracia participativa tendría una posibilidad si atribuyera un papel importante y pusiera el acento en los grupos pequeños e intensos, porque

sobre esa base surgen y perduran, y deben ser pequeños si lo que se requiere es disponer del tamaño óptimo para una participación óptima (...) “no hay manera de evitar los inconvenientes del tamaño (p. 156).

Para Przeworski (2010) la democracia participativa no es factible a escala nacional; la imagen de la democracia ateniense evoca una imagen muy atractiva (aunque no del todo cierta) de la participación ciudadana, las sociedades actuales están muy lejos de ser la Atenas del siglo V.

Para definir el ideal de autogobierno en sociedades grandes con preferencias heterogéneas, necesitamos hallar la segunda mejor opción, el sistema de toma de decisiones colectiva que mejor refleje las preferencias individuales y que deja a una gran cantidad de personas lo más libre que sea posible (p. 74).²

En esta perspectiva, es la competencia electoral periódica entre partidos lo que garantiza el autogobierno del pueblo.

Schumpeter (1983:335) sostiene que es inaceptable considerar que todos los individuos poseen independencia y calidad racional para la toma de decisiones políticas:

el ciudadano corriente en la cuestión política, tiende a someterse a prejuicios e impulsos extra racionales o irracionales [...] Así pues, el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como entra en la política.

Sostiene por el contrario que la mayoría de las decisiones diarias que comprenden las cosas que conciernen a él y su familia, a sus negocios, a sus aficiones, a sus amigos y enemigos, a su municipio o barrio, caen dentro del pequeño campo que abarca la mente individual del ciudadano con pleno sentido de su realidad y racionalidad. La precisión y la racionalidad en el pensamiento y la acción política que suponen los asuntos nacionales

se requiere de la dirección de algunos individuos con aptitudes y técnicas especiales y han de ser, por tanto, confiados a especialistas que los posean
(Schumpeter, 1983:321).

Estos supuestos de las teorías elitistas permiten mantener el monopolio de las elites y de los expertos sobre las decisiones políticas. A su vez, la supuesta incompetencia, la irracionalidad o la falta de motivación de los ciudadanos para participar de cuestiones nacionales, lejanas y remotas, todas decisiones que no los involucran directamente parecen establecerse como dos caras de la misma moneda.

Una vez más y por paradójico que resulte, Macpherson (1982:118) tiene una postura similar en cuanto a las motivaciones de los ciudadanos para participar en la política y lo expresa mediante la separación entre las “grandes cuestiones interrelacionadas de la política social y económica general” que tratan sobre cuestiones complejas y las cuales deben quedar en manos de los gobiernos y las asambleas legislativas y “la formulación acerca de determinadas cuestiones aisladas [...] respecto de las cuales basta con responder si o no”, cuestiones que se prestan fácilmente a la formulación por iniciativa popular y donde los ciudadanos comunes pueden decidir por presentar una complejidad menor.

El autor sostiene que

difícilmente podrían formular los grupos de ciudadanos comunes la mayor parte de las preguntas que haría falta hacer en nuestras sociedades complejas actuales de forma lo bastante específica para que las respuestas constituyan una directriz clara dada al gobierno
(Macpherson, 1982:116)

Por ello, un órgano representativo capaz de conciliar las demandas conflictivas, capaz de conciliar los centenares de decisiones políticas, capaz de decidir, es necesario. “No podemos prescindir de los políticos elegidos”, sostiene.

Existen por lo tanto distintos argumentos que han servido para justificar las ventajas de la pequeña escala para la participación: extensión y tamaño del territorio, incompetencia de los ciudadanos para la vida política y las complejidades administrativas que supondría practicar la participación a una escala más vasta. El involucramiento masivo de los ciudadanos en los asuntos del estado es considerado un riesgo para el sistema democrático, ya que éste podría verse sobrepasado con excesivas demandas sociales, pudiendo desestabilizar el sistema político en general (Sartori, 1988; Bobbio, 1986).

La participación se vincula entonces a territorios pequeños o a los niveles inferiores de las administraciones de los gobiernos municipales donde el ciudadano tiene la posibilidad de intervenir en contextos menos complejos burocráticamente y donde es materialmente probable que se traten cuestiones que le incumben personalmente. Sin embargo Avritzer (2014) advierte lúcidamente que los procesos de elaboración de demandas en los niveles inferiores pueden quedar desconectados de las unidades y las escalas con mayor capacidad de resolverlas; en tales casos la participación se aleja de la toma de decisiones de cuestiones más complejas, que quedarían supeditadas a la administración de la escala nacional. Esto limita la intervención y el impacto de estas prácticas participativas en los niveles administrativos donde se toman estas decisiones.

De esta forma, constatamos que tanto desde los discursos de los autores de la democracia participativa, de las teorías elitistas de la democracia como de muchos de los teóricos contemporáneos, se destacan las ventajas de la pequeña escala para la participación, creando un encantamiento e idealizando lo local como el verdadero espacio donde conocer los problemas y necesidades de los ciudadanos. Ambas posturas sostienen que es únicamente desde el espacio próximo e inmediato, cercano y conocido que los ciudadanos pueden involucrarse en decisiones sobre asuntos públicos de fácil resolución. La participación de los ciudadanos a escala mayor y más allá de la instancia del voto, es considerada como un imposible.

2. La política local: el modelo de toda política

Según Dahl (1999 a) las instituciones políticas requeridas para el gobierno democrático dependen del tamaño de la unidad. La democracia poliárquica es necesaria a escala del Estado-Nación, no para gobernar unidades más pequeñas.³ Esta ha sido la concepción dominante en la Ciencia Política desde los años ochentas, concepción que ha sido desplegada sobre todo por la corriente pluralista. Según esta corriente de pensamiento, en la modernidad se opta por la representación en virtud del problema de la escala: la amplitud del tamaño del territorio y la complejidad derivada de las sociedades actuales.

Se exalta de las comunidades pequeñas, la mayor capacidad de respuesta del gobierno debido a la menor distancia entre representantes y representados, los altos grados de homogeneidad social de la comunidad, el mayor sentimiento de pertenencia y la solidaridad entre sus miembros, factores que en las ciudades grandes parecen debilitarse (Dahl y Tufte, 1973).

Desde esta perspectiva teórica, se va consolidando junto a estos discursos el modelo de la democracia local como la verdadera forma de hacer política. La menor escala puede proporcionar a los ciudadanos un mayor sentido de pertenencia de lo que sienten en los confines de la política nacional debido a la relativa inmediatez de las relaciones cara a cara, el mayor grado de accesibilidad en los bienes público, la transparencia y la comprensión de los problemas públicos. Por el contrario,

la política a mayor escala limita necesariamente la democracia en un aspecto: cuanto mayor es la escala de la política, menos capaz es el ciudadano medio de tratar directamente con sus principales líderes políticos
(Dahl y Tufte, 1973: 87).

Agregan que la política en escala mayor aumenta el número potencial de conflictos debido a que la población es numerosa y presumiblemente diversa, lo que hace probable que los conflictos sean transversales a la sociedad y lleven a divisiones entre facciones políticas

que pueden alterar la estabilidad de la democracia. En cambio en las escalas menores

las facciones organizadas no solo son innecesarias, sino directamente dañinas. En vez de conflictos exacerbados por el faccionalismo, los comités, los partidos políticos y otros, podemos preferir la unidad, el consenso, el acuerdo alcanzado mediante la discusión y el respeto mutuo (Dahl, 1998: 107).

De esta tradición de discurso también se construyó la imagen de que lo local es bello porque se lo supone más controlable. En la democracia pequeña los ciudadanos pueden ejercer mayor control sobre las acciones de los gobernantes (*accountability*); estos por su parte, serán más sensibles a las demandas de los ciudadanos (*responsiveness*). El espacio local aparece también como el nivel más transparente del estado por el continuo seguimiento y control de las acciones de los gobernantes.

Se va consolidando junto a este discurso una concepción puramente administrativa de la participación ciudadana, donde la política queda reservada para los niveles de gobierno de mayor jerarquía. La participación ciudadana se acota a los problemas de la comunidad y corre por canales separados de las cuestiones de decisión de mayor escala. Esto se puede rastrear desde la concepción de Dahl (1999 a: 201):

las unidades pequeñas suponen un entrenamiento en la solución de problemas concretos y comprensibles para los que no hay que aplicar soluciones ideológicas más abstractas (...).

Se asume como un a priori el carácter no político del gobierno local donde la participación no puede adquirir una orientación ideológica, de confrontación de ideas, de disputas de proyectos políticos. Se afirma, por el contrario, la concepción de la participación como una herramienta de gestión de carácter puramente operativo; los ciudadanos son tomados como vecinos que participan para resolver problemas locales, cotidianos y de su entorno inmediato.

Esta concepción administrativista va a ser la que va a prevalecer en la ola participativa de nuestra época, que podemos ubicar en nuestra región a comienzos de los años 90.⁴

Por lo tanto el problema de la escala es doble. Por un lado, el espacio donde se practica la participación se encuentra desconectado de la política y vinculado sólo a la administración; por el otro se asume el carácter ineluctable de la especialización de los roles políticos donde las cuestiones complejas quedan reservadas a los especialistas o los representantes políticos de los niveles de mayor jerarquía. Los ciudadanos convocados a participar solo lo hacen a partir de cuestiones locales que a priori se asumen como

no complejas y donde se presume que no son capaces de pronunciarse políticamente. El ciudadano del espacio local es aquel que no está politizado, que no tiene intereses creados y que sólo está motivado para resolver sus problemas cotidianos.

Un aporte significativo en estos términos es el que realiza Nuria Cunill Grau (2008) cuando se interroga acerca de las características que puede adquirir la participación ciudadana y realiza una clasificación en torno al tipo de intervención que generan los dispositivos participativos. Según la autora, la participación puede asumir dos modalidades bien marcadas y hasta contradictorias: la participación administrativa y la participación política. En la primera concepción se apela a la ciudadanía por su saber técnico o se acota su involucramiento a los intereses directamente implicados, funcionales a la burocracia estatal, para que por vía de la legitimación y de la ampliación de los conocimientos incrementen la gobernanza. En esta modalidad la participación no traspasa el ámbito de la colaboración de personas o grupos que pueden realizar una aportación específica en una política pública determinada. La segunda modalidad, con carácter político,

se traduce en intervenciones sobre los fines, los valores y los intereses sociales que determinan las prioridades en términos de objetivos y recursos de las acciones publico estatales (...) ponen así en juego la disputa por la ampliación del espacio público para la construcción de ciudadanía (Cunill Grau, N. 2008:125).

En su perspectiva este tipo de involucramiento pone en juego la racionalidad comunicativa y se la utiliza como espacio de debate y discusión democrática. Por consiguiente la participación es concebida como una actividad propositiva.

La propuesta de Cunill Grau nos permite pensar que el sentido que puede adquirir la participación ciudadana no se relaciona con una escala determinada. Por el contrario, en el gobierno local puede asumir un carácter político si hay voluntad de que el proceso adquiera esa orientación. Asimismo, nos permite pensar que no hay ninguna cuestión compleja a priori que deba reservarse a los especialistas o los políticos, sino que es posible que los ciudadanos, debidamente informados sobre los datos y el contexto del problema, puedan pronunciarse sobre cuestiones que afectan al conjunto de ciudadanos.

3. Lo local: ¿un monstruo de varias cabezas?

La vinculación entre la escala local y la participación ciudadana ha ido en ascenso tanto a nivel académico como en círculos políticos y ha corrido en paralelo con lo que podríamos llamar la localización de las políticas públicas en el nivel municipal, producto de los procesos de descentralización del estado que permitieron a los gobiernos locales asumir nuevas funciones.

Estos procesos de descentralización, en sus múltiples variantes, destacan las ventajas que presenta la pequeña escala para fomentar la participación ciudadana. Es por ello que Dahl y Tufte (1973) apuntan a la relevancia de la descentralización y la desconcentración administrativa en distritos de menor tamaño cuando la ciudad deja de ser local, es decir cuando supera la cantidad de habitantes anteriormente señalada.

En términos globales, se espera que la descentralización, a partir de una mayor proximidad territorial que se establece entre el gobierno y los ciudadanos, conduzca a generar mayor involucramiento de la ciudadanía en la cosa pública a través de un aumento de control de los ciudadanos sobre las decisiones del gobierno. Esto se considera como un potencial para elevar los niveles de eficiencia en el gobierno local por la posibilidad de que sus acciones sean sometidas al electorado local (Orlansky 1998: 830).

Desde comienzo de los años noventa en nuestro país las políticas participativas que se pusieron en marcha retomaron el discurso que idealizaba la escala local. Esto ha contribuido a promover un modo de socialización política a partir del territorio que podríamos definir, en grandes rasgos, como la idea según la cual las decisiones deben ser tomadas lo más cerca posible de aquellos a quienes afectan y ajustarse a sus demandas y necesidades inmediatas (Blondiaux 2013).

Esta tendencia de vinculación entre la escala local y la participación ha sido la concepción dominante en la región y se ha materializado en las políticas públicas que se implementaron en los territorios. Y si bien podemos acordar con Dagnino (2000) en que el sentido del término “participación” se configuró como a una disputa semántica entre distintos proyectos políticos, siempre tiene una dimensión funcional que se aplica sobre todo a cuestiones de alcance local.⁵

El fenómeno de la globalización, que ha sido abordado por una amplia literatura, no puede dejar de mencionarse como un proceso que ha estructurado la dinámica global/local determinando, en buena medida, los cambios estructurales en cuanto al rol de los Estados-Nación y su actuación en el sector público nacional, subnacional y supranacional. La irresistible emergencia de los sistemas globales –entendiendo esto como un fenómeno multidimensional y complejo– presenta múltiples dimensiones: tecnológica, económica, cultural, político-institucional, y físico-ambiental. Como sostiene Arocena (2001:31) nada escapa al proceso globalizador.

Robertson (1998) emplea el término de “glocalización” para dar cuenta de la combinación simultánea de lo global y lo local, en términos de síntesis o sobrevivencia de ambas, al interior de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea. La posición de Robertson asume que la globalización no necesariamente es un chivo expiatorio que explicaría todos los males que afectan al sistema mundo, sino que el proceso

globalizador presenta una oportunidad para la invención e incorporación de la localidad al sistema global. Desde una mirada cultural la globalización entraña la universalización del particularismo, así como la particularización del universalismo; la interpenetración del universalismo y el particularismo abarca la producción de la diversidad cultural. Bajo estas tenencias se reafirman las identidades locales, las tradiciones étnicas y religiosas, a la vez que las oportunidades de la globalización, en tanto posibilidades de apertura, sirve para proyectarlas mundialmente.

Esta posición nos parece pertinente en tanto no presenta una connotación de avasallamiento e imposibilidad de lo local frente a lo global. Tampoco es una connotación negativa frente al mundo globalizado, sino que su mirada superadora del dualismo global/local permite aproximarse a la complejidad del problema.

Otras concepciones definen a lo local en oposición a lo global y confieren a estos polos atributos fijos e incuestionados:

Lo local sigue siendo percibido como el espacio de lo íntimo, lo familiar, lo cercano, lo encarnado; es decir, como un espacio esencialmente separado y distinto del espacio global que se concibe como lo lejano, lo abstracto, lo virtual, lo invasivo, lo hegemónico (Amin, 2008).

Así concebido, lo local remite a la idea de que es el nivel donde se arreglan los problemas de la vida cotidiana. Amin (2008) cuestiona esta visión ingenua y propone la noción de espacio fractal para dar cuenta de la imprecisión de las fronteras. Desde una perspectiva relacional avanza hacia una visión creativa y activa de lo local y lo global donde ambos lugares se configuran y tejen mutuamente en varias direcciones.

La visión del autor acerca de lo político se vuelve pertinente para cuestionar la perspectiva hegemónica ejercida desde los enfoques jurídicos- administrativistas que niegan el carácter político de lo local y le conceden un ropaje burocrático-administrativo o sólo de gestión. La política local no está exenta de conflictos ni es un escenario neutral de apuestas colectivas sino que existen relaciones de poder y proyectos antagónicos por lo que define al espacio local como una arena de reclamos y contra-reclamos, acuerdos y coaliciones (frágiles y temporales) que son el resultado de dinámicas cambiantes e interconectadas (Amin 2008).

Es en el marco de procesos de cambios estructurales como la globalización y sus efectos que debemos situar el nuevo rol de los municipios y el modo en que la gestión local entró en la agenda política en el transcurso de las últimas décadas. La reforma del estado de la década de 1990 transformó de manera decisiva el papel de los municipios frente a

la sociedad, tanto en el aspecto funcional como en el político.⁶ Este origen produjo una brecha entre los requerimientos de las reformas y las capacidades de gestión existentes en los territorios. Es decir nos encontramos con una arena local heterogénea, compleja, fragmentada, de actores con desigual capacidad de acción pública, de gestión y de legitimidad.

No obstante, desde la perspectiva de las políticas participativas se produjo un consenso al momento de realzar los rasgos destacables de lo local a partir de realzar distintos factores que contribuyeron a idealizar ese ámbito como espacio de participación ciudadana (por ejemplo Font 2002; Blanco y Gomá 2003; Barrera 2004; Ziccardi 2009; Guillén et al. 2009).

El auge de un discurso participacionista, resalta Annunziata (2016), hace de la política local el modelo de toda política y se mantiene, a la vez, un nivel de indefinición que permite que los rasgos valorizantes e idealizados de lo local nunca se pongan en cuestión. Así, se presenta lo local como un ámbito indefinible, abstracto, solo posible de ser determinado si se lo mira desde afuera y por arriba y entonces “Las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local mirada desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc.” (Bosier 2004). Lo local aparece como monstruo de varias cabezas cuyo alcance va a depender del lugar desde donde se lo mire, y es por ello que bajo este término se puede designar a tantos lugares como estemos dispuestos a mirar.

Es por ello que, desde nuestra perspectiva, lo local no está apelando necesariamente a una delimitación objetiva que se identifique con una escala determinada o con una división política administrativa concreta, sino que se configura con relación a algo que se considera más lejano, que deviene más abstracto; por ello “es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta” (Di Pietro apud Boisier 2004). En esta dirección Annunziata (2013) sostiene que la escala en la participación no es dato objetivo sino que la misma se constituye como un vínculo, una instancia relativa a otra instancia menos local; en vez de prestar atención a la dimensión espacial o geográfica de la escala, hay que posar la mirada en el vínculo político que trasciende las escalas.

En las políticas de participación ciudadana se apela a lo local tanto desde los líderes como desde el discurso académico, para nominar espacios que muchas veces no se relacionan con estructuras formales previamente delimitadas o divisiones administrativas propias del territorio. Asimismo, este discurso hace del vector descentralizador un valor en sí mismo, que asume que cuanto más cerca del ciudadano, más democrático y por ende más participativo. A su vez los estados municipales producen y defienden procesos de descentralización de la escala que, por cierto, ya es la más descentralizada del estado. Es así que muchas veces se apela a la división del territorio local en distritos, comunas, o unidades administrativas menores, que reciben nombres variados, según el caso. Los dispositivos participativos que promueven se asientan generalmente en estas divisiones. En la Argentina, los casos de participación más

relevantes y estudiados por la literatura se corresponden con este planteo descentralizador.⁷ La participación se realiza a nivel ciudad pero se la organiza desde la descentralización de la escala en distritos de menor tamaño: desde el municipio a la zona (o la denominación que reciba según el caso), desde la zona al barrio y desde el barrio a las organizaciones y los individuos. Así, la descentralización de la escala es un proceso inacabado, capaz de nombrar tantas instancias como actores estemos dispuestos a consultar. A su vez, cada actor hace lo propio y crea “su local” a partir de límites difusos que invocan siempre más proximidad y cercanía. Lo local conlleva siempre a más local.

Las políticas de participación ciudadana tienen la particularidad de configurar y reconocer territorios donde el espacio geográfico está determinado más por el sentido de apropiación y de pertenencia que se dan los propios actores. Este territorio puede ser un barrio, una zona costera, un asentamiento irregular o incluso espacios de vinculación primarios que contienen límites difusos y que por su identidad o modo de procesar el conflicto social se convierten en territorios socialmente construidos. Lo local entonces, no es una escala objetivable desde el tamaño o desde la cantidad de población que contenga la unidad territorial, sino un proceso que se construye subjetivamente, que muchas veces no reconoce límites formales sino que es producto de relaciones sociales, de historias, de identidades que cobran sentido a partir de procesos de demarcación subjetiva y simbólica de los actores en un espacio construido socialmente en territorio. Por eso el territorio crea territorialidades (espacios con sentidos) que aluden a la producción social y política del espacio habitado.

4. De la idealización al cuestionamiento de la escala local

Algunos autores han comenzado a prestar atención al particular entramado entre participación ciudadana y escala local. Según Blondiaux (2013) por ejemplo, el primer límite que está asumiendo la participación ciudadana es la escala, ya que la mayoría de los dispositivos se organizan a una escala micro-local. Esto, “contribuye a exacerbar los egoísmos locales y sociales, al limitar de este modo el horizonte de la discusión” (Blondiaux, 2013: 84).

Este autor sostiene que la escala incide fuertemente en la naturaleza misma de la deliberación porque la participación asume el formato de una gestión urbana de proximidad en el cual el rol de la intervención ciudadana se limita sólo al relevamiento de reclamos localizados en el nivel barrial (por ejemplo: cordones de la vereda, uso de los lugares públicos, excremento de los perros, luminarias, etc.). De este modo, se produce una despolitización de las discusiones que se desarrollan en los espacios participativos donde los funcionarios, técnicos y facilitadores (todos estos actores estatales) conservan el control de las condiciones de politización de los problemas y de la deliberación: se les exige a los participantes que no hablen extensamente, que no lo hagan de manera conflictiva, que

no se vayan por las ramas. En fin, que participen por los problemas de su barrio, dilemas particulares rápidamente identificables por el lugar donde vive el ciudadano. Asimismo argumenta que la democracia participativa se ve confundida frecuentemente con una democracia de proximidad donde los ciudadanos son tomados más bien como habitantes, lo que influye en la naturaleza misma de la deliberación, ya que sólo intervienen en discusiones referidas a su entorno inmediato.

La confusión de estatus analítico conlleva consecuencias políticas en las prácticas ya que la alusión al vecino significa relacionarlo con un territorio específico donde se comparte la cercanía y la proximidad territorial, que gira en torno a la escala barrial o incluso más micro. Pero los problemas que afectan a los individuos no se inscriben únicamente en su condición de habitantes de un barrio sino como ciudadanos de una urbe. Como expone Tecco (2002: 2) las personas de una gran ciudad no desarrollan sus actividades cotidianas (descanso, trabajo, educación, recreación, circulación, etc.) únicamente en un solo lugar geográfico. Por el contrario, sus actividades se llevan a cabo en distintos ámbitos donde “los lugares de encuentro e interacción social de los sujetos son múltiples y varían a través del tiempo”. Al reducir la participación a los problemas estrictamente barriales se corre el riesgo de dejar de lado otras expresiones que abrevan en intereses comunes más colectivos, en las características sociales de la ciudadanía (pobre-rico) u expresiones propias de los movimientos sociales. La escala barrial produce que los individuos que participan lo hagan para solucionar demandas sólo derivadas del entorno en el que vive el individuo, el barrio.

Sintomer y Ganuza (2011) se refieren a que la mayoría de los dispositivos participativos extendidos por el mundo suelen limitarse a nivel local y microlocal o a un sector concreto de las políticas públicas por lo que las personas que participan revelan una tendencia a defender sus intereses particulares. El espacio microlocal sigue predominando y siendo aquel en el que los efectos concretos son más manifiestos. Los autores sostienen que si se practicara la participación a escala regional cabría la posibilidad de combinar la lógica de las necesidades y la redistribución en beneficio de los establecimientos que sufren más carencias. En este sentido, sostienen que los provincialismos de los presupuestos participativos limitan la posibilidad de hacer de la participación un instrumento de justicia social.

Por otro lado, también Cabannes (2007) pone de manifiesto la tensión existente entre la participación ciudadana y la escala micro-barrial. El autor sostiene que la discusión del presupuesto en territorios limitados, más allá de las claras bondades, conlleva el riesgo de limitar demandas acotadas en la escala y que corresponden directamente al barrio o al distrito (mejoría de calles, centros comunitarios, plazas) en detrimento de pedidos que interesan a la ciudad en su conjunto y que tienen un valor estructurante para la urbe. La mayoría de las experiencias de PP en América Latina, expone el autor, apuntan a una mejora de las condiciones de vida a nivel comunitario. La participación en este caso se diferencia de otras formas más avanzadas que el autor llama de democracia participativa (experiencias de Brasil en Porto Alegre y en otras ciudades

de Brasil) donde se logra trascender la escala barrial y tratar temas de la ciudad en su conjunto. Los presupuestos participativos, especialmente los que se han desarrollado fuera de Brasil, se están consolidando como una institución de instancia barrial, sin alcanzar aún una incidencia estratégica en la definición de las políticas públicas de la comuna o municipio. A partir de estudiarlos en tres países (Chile, República Dominicana y Uruguay) Montecinos (2012) sostiene que la participación de los ciudadanos en el presupuesto participativo “encuentra mayor dinamismo, interés y es muy intensa en temas asociados a barrios o microsectores al interior de una ciudad o comuna”. Cuando algunos municipios intentan promover la participación ciudadana en temas con una perspectiva más global, la participación se hace notablemente menor. Se produce por parte de los ciudadanos una delegación natural para que los temas que hay que decidir para otros sectores, o para la ciudad en general, los resuelva el dirigente social o el delegado por el alcalde a los concejales, apuntando a que son temáticas propias de sus representantes y no necesariamente de ellos como ciudadanos.

Avritzer (2015) muestra como se ha configurado desde las teorías de la participación un discurso sobre las ventajas de la pequeña escala para la participación ciudadana. A partir de desarrollar una investigación empírica sobre distintas instituciones participativas en Brasil en ciudades de distinto tamaño y a partir de la comparación entre niveles (municipal, estadual, nacional) concluye que a medida que se asciende en los niveles (*scaling up*) la calidad de la deliberación aumenta, principalmente al llegar al estadual y nacional. De esta forma, la investigación invita a revisar las hipótesis que aseguraban que sólo en la pequeña escala (barrial, municipal) es posible la participación del ciudadano en la vida pública.

5. Las experiencias de políticas públicas participativas de distinta escala. Hacia una revisión crítica

Aunque el tipo de participación ciudadana más difundida y practicada en América Latina es la que toma de base a lo local municipal, hay una considerable variedad de experiencias a otras escalas hasta llegar al ámbito nacional. La presencia de una variedad de dispositivos que se desarrollan en contextos políticos y geográficos diferentes, resulta particularmente interesante para conocer por qué se orientan mediante procedimientos distintos a las metodologías territoriales que predominan en nuestra región. Analizaremos en esta sección dos de ellos: los “mini-públicos” y las Conferencias Nacionales en Brasil

Los dispositivos de mini-públicos

Loïc Blondiaux (2013) identifica dos modelos, además del modelo del presupuesto participativo, que nos permite conocer otras lógicas y procedimientos muy diferentes a los latinoamericanos. Uno de ellos es el “Modelo del debate público”. Es un dispositivo francés donde la ciudadanía es consultada de manera puntual para producir una decisión justificada sobre un proyecto en particular. Se propone realizar consultas focalizadas

sobre determinado tema, que puede ser sobre obras de infraestructura o equipamiento, para articular la discusión alrededor de una política pública que se está elaborando. En este dispositivo una Comisión Nacional del Debate Público (CNDP)⁸ es nombrada para organizar cada debate, que puede ser de escala local o nacional y tener una cantidad de 15 a 20 participantes. Para cada uno de los debates, la CNDP nombra una comisión particular de cinco a seis miembros que disponen de un periodo de cuatro meses para organizar la discusión. Luego de este periodo dicha comisión elabora un informe sobre los aspectos sustantivos del debate dando cuenta de cómo se ha desarrollado. Las autoridades o quienes impulsan el proyecto puntual no están obligados a adoptar la decisión que resulta del debate pero sí a posicionarse con respecto al resultado de la discusión, con un tiempo de dos meses una vez recibido el informe.

Se puede observar así, como sostiene Blondiaux (2013: 74-75) que “la participación en este modelo, es concebida como una forma de audiencia colectiva, previa a la toma de decisión (...) y tiene la finalidad de esclarecer la decisión mediante una discusión lo más abierta posible”. Asimismo, sostiene el autor que el procedimiento introdujo cambios significativos en la percepción y la práctica de la participación en Francia aunque “más no fuera por la naturaleza de la amplitud de los medios puestos a disposición del público”. En este sentido, un dato significativo es el precio del procedimiento: un debate público cuesta en promedio de 1 a 1.5 millones de euros, financiados por el planificador de la iniciativa.⁹

El otro modelo es el denominado por el autor “Modelo del jurado de ciudadanos”. Este procedimiento, desarrollado en países anglosajones y del sur de Europa, se inspira en otros precedentes como el jurado criminal y las conferencias de consenso médico. Se persigue con estos dispositivos que un grupo de ciudadanos, 15 o 20, elegidos a través de sorteo, produzcan una opinión esclarecida de la cuestión que ha sido sometida a su juicio. El panel de ciudadanos se realiza a través de varias sesiones de información y discusión que pueden durar varios fines de semana donde la cuestión a debatir implica, generalmente, opciones complejas de naturaleza socio-técnica (como el cambio climático, la contaminación, los organismos genéticamente modificados, la vigilancia electrónica, etc.). Las sesiones están guiadas por un comité de conducción que reúne personalidades independientes y especialistas en participación que revisan información y se encargan de garantizar la objetividad del proceso. Los jurados de ciudadanos pueden realizarse a escala local o nacional, pero siempre se trata de grupos reducidos.

El objetivo que se busca en estos dispositivos es organizar la confrontación entre los expertos, los participantes y los políticos en el marco de foros híbridos capaces de ser tenidos en cuenta por la autoridad convocante, quien se reserva en última instancia la decisión final.

Interesa rescatar de los dispositivos de mini-públicos la forma de concebir la escala. Se puede considerar que también son de pequeña escala en el sentido de la cantidad de

participantes que convocan, pero no con relación a un territorio en particular. Estos dispositivos cambian el foco sobre lo territorial ya que la convocatoria a la deliberación se realiza a partir de temas públicos, en lugar de territorios o de poblaciones específicas.

Los dispositivos de mini-públicos logran convocar a la deliberación en torno a grandes temas que atraviesan a la sociedad en su conjunto y esto permite trascender las escalas en tanto niveles administrativos, ya que los debates pueden ser locales o nacionales. No obstante, quedan reducidos a un grupo muy pequeño de ciudadanos donde se corre el riesgo de que la deliberación resultante del mecanismo pueda no coincidir con la opinión de la mayoría, porque solo unos pocos participan de las reuniones. En este sentido, cabe preguntarse si los productos derivados de un mini-público pueden replicarse a una esfera pública ampliada.

Las Conferencias Nacionales en Brasil

Leonardo Avritzer (2014) realiza una investigación sobre las Conferencias Nacionales en Brasil y expone que, si bien son dispositivos que existen desde 1941, es a partir del año 2003 con el impulso que le dio el Partido de los Trabajadores (PT) que estos dispositivos fueron revitalizados. El gobierno de Lula incrementó significativamente el número y las áreas temáticas de las Conferencias de Políticas Públicas. Desde el 1941 hasta finales de 2012 se celebraron 125 conferencias nacionales, 90 de las cuales entre 2003 y 2012. En cuanto a la agenda de las temáticas, de las 44 tratadas hasta el momento, 32 surgen a partir del 2003 (Ramos y Feres, 2013). A la hora de valorar el impacto cuantitativo de este dispositivo, Avritzer (2014) afirma que el 6% de la población adulta del país participó de algunas de las fases de las conferencias.

Estas conferencias se concentran en políticas públicas de alcance nacional y tratan una variedad de temas, desde políticas sociales como salud, educación, asistencia social, seguridad alimentaria, políticas para mujeres, derechos humanos, como políticas más sectoriales de agricultura, pesca, transporte, etc. Son convocadas por ley, decreto, por distintos ministerios o por resolución del Consejo de Política Pública competente. Avritzer (2015) señala la capacidad de las conferencias para pautar la agenda nacional como también para vetar algunas decisiones gubernamentales. En el mismo sentido, Petinelli (2015) remarca cómo esta modalidad participativa permite un proceso decisorio más amplio que involucra múltiples y variados actores jerárquicamente ordenados e interdependientes entre sí. El estudio de seis Conferencias Nacionales permite a esta autora constatar su relevancia para dos propósitos fundamentales: como espacios de generación de información para el Poder Ejecutivo, y como procesos de proposición de políticas públicas. De acuerdo a Ramos y Farías (2013) cada una de ellas cuenta con un grado variable de incidencia en el proceso legislativo o ejecutivo.

Las conferencias funcionan en distintas escalas articulando los diferentes niveles: barrial, municipal, estadual o federal, donde se debaten las propuestas de base y se eligen delegados

para las instancias siguientes (en los niveles administrativos superiores). Comienzan con las reuniones municipales, que en algunos casos pueden contener instancias barriales, siendo la convocatoria abierta a todos los ciudadanos. Aquí se seleccionan las propuestas a tratar y los delegados que participarán en la etapa que sigue. Luego está la fase estadual donde intervienen los delegados elegidos anteriormente y se vuelven a discutir las propuestas que serán objeto de tratamiento a nivel nacional. El ciclo se cierra en Brasilia con la reunión de los delegados procedentes de las instancias celebradas en los 27 estados de Brasil.

Según el análisis de las prácticas participativas que se produce en las Conferencias Nacionales, Avritzer (2014) advierte el incremento en la calidad de la deliberación a medida que se asciende en los niveles (*scaling up*), particularmente al llegar al estadual y nacional. En efecto, en la pequeña escala (barrial y municipal) va a prevalecer la lógica del saber de uso donde los intercambios son de tintes particulares y centrados en los problemas cotidianos del territorio mientras que en los niveles más altos es posible observar cómo incluso las mismas propuestas se defienden con otro tipo de argumentos, con mayor información técnica y legal y mayor grado de generalidad.¹⁰

Así, las Conferencias Nacionales muestran cómo el problema de la trasmisión de las demandas locales hacia arriba halla una solución mediante la realización de encuentros, que mediante una serie de requisitos institucionales (elección de delegados), y elementos que aseguran su calidad deliberativa (que las cuestiones discutidas a un nivel inferior vuelvan a tratarse en el nivel superior y sean complementadas con otras perspectivas), mejoran la correspondencia con la escala administrativa que tiene que dar respuesta a las mismas.

En cuanto a la forma de concebir la escala en las Conferencias Nacionales observamos que es la interacción entre escalas (barrial, municipal, estadual, nacional) combinado con la elección de delegados en cada uno de los niveles lo que permite aumentar la calidad de la deliberación. En las Conferencias el territorio local es tomado sólo como un punto de partida, ya que a medida que se asciende en la escala se va perdiendo el componente territorial y paralelamente va tomando preponderancia la figura de los representantes. Podemos decir que la representación ciudadana presenta una forma novedosa de vincular participación y escala en las Conferencias Nacionales ubicando a estas políticas como vanguardistas en la región.

6. ¿Lo pequeño es bello? No siempre...

Al analizar los enfoques predominantes a la hora de tratar la cuestión de la escala y la participación ciudadana observamos que la visión que se construyó desde la teoría fundamentalmente, tanto en la primera ola participativa como en la segunda, fue un discurso donde la escala local aparece como el espacio participativo por excelencia y el ámbito nacional es el espacio inherentemente representativo.

Junto con este postulado se fue consolidando la idea del nivel local como un espacio de administración y de gestión, desconectado de la vida política y de la toma de decisiones complejas, las cuales se resguardan para los niveles superiores de la administración y se reserva para los especialistas. De esta forma, dada la vinculación entre escala local y la participación, esta última se concibe con un tinte administrativista perdiendo así su vinculación con la política. Y aunque podemos reconocer que en nuestra región hay intentos de proyectos políticos que tienden a la politización de las experiencias de participación (como el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre o las Conferencias Nacionales), la gran mayoría de las experiencias que predominan no pueden escapar al claro enfoque de apego a lo local.

Estos planteamientos generalizados desde las teorías democráticas son criticados a la luz de experiencias que permiten desarrollos conceptuales innovadores. Aunque de forma minoritaria, comienzan a instalarse voces en el campo de la teoría participativa preocupadas en advertir que la escala local es una de las principales limitaciones de las formas contemporáneas de participación. A partir de los dispositivos rápidamente mencionados aquí, pudimos observar que las experiencias de participación son variadas y heterogéneas y que la escala tiene formas diversas de considerarse. Asimismo, la metodología territorial y el foco en lo barrial que predominan en nuestros ejercicios de presupuesto participativo son sólo una forma más de concebir la escala para la participación ciudadana.

Los dispositivos participativos que trajimos a colación toman lo local de diferentes formas y le atribuyen sentidos distintos. Las Conferencias Nacionales adoptan lo local solo como un punto de partida para hacer confluir luego la participación con la representación ciudadana a partir de la interacción entre escalas de distintos niveles. En los dispositivos de mini-públicos la participación no está pensada desde un territorio particular ni desde una escala determinada sino desde temas públicos que atraviesan a la sociedad. Pero podemos sostener que también son de pequeña escala en el sentido de que sólo convocan a una pequeña cantidad de ciudadanos.

Por tanto, las teorías y los discursos que idealizan el ámbito local y que realzan las ventajas del vector descentralizador, que asume que “cuanto más cerca del ciudadano, más democrático” deben ser puestos en entredicho. Al menos debemos admitir que la participación es posible en escalas mayores y que estos postulados confieren un status analítico demasiado simple, pues sostienen que al descentralizar el estado en entes administrativos más simples se crearían instancias para la participación ciudadana y que esta llevaría linealmente a la democratización del estado y la sociedad.¹¹

En este artículo hemos tratado de demostrar que lo próximo, lo cercano, lo conocido, la pequeña escala, no necesariamente es más participativa que prácticas que se desarrollan en mayores escalas. Tampoco es cierto que a medida que se aumenta en la escala

de generalidad (entendida como tamaño del territorio o nivel administrativo) se hace más difícil e improbable la participación del ciudadano. Por el contrario, tal como lo demuestra Avritzer (2014), es más bien la interacción entre escalas lo que permite desarrollar procesos de mayor calidad.

Si retomamos la idea que mencionamos al comienzo según la cual lo local se constituye como una relación más que como una escala o ámbito objetivo debemos sostener que no existen a priori niveles o escalas determinadas en las que la participación es de mayor calidad, sino que es en la interacción entre las escalas, en la relación que se produce entre ellas lo que permite complejizar los temas a tratar e invita a incorporar perspectivas que no son las propias, facilitando así la deliberación ciudadana.

¹ Este artículo es producto de una investigación desarrollada en la ciudad de Gualaguaychú (Entre Ríos) entre los años 2012 y 2016. Tomamos como casos de estudio el Presupuesto Participativo General y el Presupuesto Participativo Joven de la ciudad. La investigación se realizó bajo una metodología cualitativa y los datos tienen origen en dos tipos de fuentes. Una de ellas, primaria, obtenida mediante entrevistas en profundidad a actores clave (funcionarios, facilitadores en las asambleas y técnicos, vecinos/as y jóvenes) y la observación directa durante asambleas populares en los Presupuestos Participativos. La otra, de tipo documental y bibliográfico. Consultamos documentos institucionales (decretos, ordenanzas municipales, declaraciones públicas y posicionamientos políticos de los actores, etc.). Aunque este trabajo no discute específicamente estos casos, nos valimos de los resultados obtenidos en la investigación de campo para ponerlos en dialogo con las experiencias aquí analizadas.

² Aclara Przeworski que la considera “la segunda mejor opción” porque está limitada por el hecho de que, dado que hay preferencias heterogéneas, algunos ciudadanos tendrán que vivir por lo menos parte del tiempo bajo leyes que no les gustan.

³ El concepto de “*poliarquía*” fue acuñado por Robert Dahl en la década de 1950, y se establece como una categoría privilegiada para analizar en qué medida una sociedad puede considerarse democrática (Dahl 1999b).

⁴ Vid. Annunziata (2013, 2015); Blonelliaux (2013).

⁵ Dagnino (2000) habla de “confluencia perversa” para dar cuenta de los distintos significados que cobró el termino participación en América Latina en las últimas décadas a partir de identificar distintos tipos de proyectos políticos.

⁶ Vid. Oszlak y O'Donnell 1997.

⁷ Así, por ejemplo, casos como el de Buenos Aires (Annunziata 2011; Quintar 2009), Rosario (Bifarrello 2006; Bloj 2008; Carné y Ford 2008), Morón (Annunziata 2013; Gattoni; 2010; Arena y Zarate 2013).

⁸ La CNDP es una unidad administrativa independiente, cuyo modelo institucional se inspira en un antecedente de Quebec sobre las Audiencias Públicas de Medio Ambiente. Está compuesta por un presidente, dos vicepresidentes, representantes electos, magistrados y representantes de asociaciones de protección del medio ambiente, y de consumidores.

⁹ Cfr Fung & Wright (2003); Sintomer (2012).

¹⁰ Siguiendo a Sintomer y Ganuza (2008) el término saber de uso hace referencia a la idea del saber ciudadano, de juicio común y accesible a todos y cada uno, que es un saber local o micro-local ya se inscribe en el paradigma de la proximidad porque es adquirido por los ciudadanos en su experiencia con lo cotidiano y con habitar un territorio dado.

¹¹ En la provincia de Santa Fe hay dos experiencias que fueron únicas en la Argentina y por ello resulta necesario estudiar en profundidad para analizar la cuestión de la escala de la participación a nivel subnacional. Una es el Plan Estratégico Provincial 2008-2011 (Ford, 2012) cuyo pilar fundamental fue la regionalización (establecida en cinco regiones). La otra es el “Plan Santa Fe Joven” 2008-2010, elaborado mediante la participación de jóvenes de entre 14 y 29 años, organizaciones sociales y gobiernos locales. Fue pionero en establecer esta modalidad de participación para las juventudes en la Argentina a través de un proceso colectivo donde los actores sociales participaron en los diferentes momentos de diagnóstico, diseño y evaluación. Se puede consultar el documento oficial en la página web del gobierno de la provincia de Santa Fe: www.santafe.gov.ar.

Referencias bibliográficas

Amin, Ash (2008) “Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar”. En Fernández, Víctor Ramiro, Ash Amin y José Ignacio Vigil (Comps.), *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila:333-352.

Annunziata, Rocío (2011) “Proximidad, representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 40:57-70.

Annunziata, Rocío (2013) “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina”. *Revista PostData* 18, N°2:247-280.

Annunziata, Rocío (2015) “Representación, deliberación y escala: cambiar el enfoque sobre lo local en la participación”. En Mauro, S., M. Paratz y V. Ortiz de Rozas (Comps) *Política Subnacional en Argentina. Enfoques y problemas*. Buenos Aires: FSOC-UBA:315-334.

Arena, Emiliano y Zarate, Soledad (2013) *Herramientas de la democracia participativa. Comparación de prácticas y funcionamiento del presupuesto participativo en dos municipios del Conurbano Bonaerense -Morón y La Matanza*, Ponencia presentada en la Novena Conferencia Regional de International Society for Third Sector Research, Johns Hopkins University.

Arocena, José (2001) “Globalización, integración y desarrollo local”. En Antonio Vásquez Barquero y Oscar Madoery (Comps) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens: 30-46.

Avritzer, Leonardo (2014) *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Bachrach, Peter (1973) *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Barrera, Augusto (2004) “Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales”. En Poggiese Héctor y Cohen Tamara Tania (Comps.) *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: CLACSO, págs.105-16.

Bifarello, Mónica (2006) *Una ciudad participativa y eficaz. Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*. Rosario: PNUD /Municipalidad de Rosario.

Blanco, Ismael y Gomá Ricard (2003) “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. En *Actas: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, del 8 al 11 de octubre.

Bloj, Cristina (2008) “Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario (Argentina)”. En *Iberoamericana. América Latina - España - Portugal Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas iberoamericanas*, N°32:31-50.

Blondiaux, Loïc (2013) *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo.

Bobbio, Norberto (2001) [1986] *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Boisier, Sergio (2004) “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. *Revista EURE* Vol. XXX N°90: 27-40

Cabannes, Yves (2007) *Instrumentos de articulación entre Presupuesto Participativo y ordenamiento territorial*. Porto Alegre: URB-AL Red 9 Presupuesto Participativo y Finanzas Municipales.

Catenazzi, A.; Quintar, A.; Cravino, C.; Da Representacao, N. y Novick, A. (2009). *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires. Ediciones UNGS Prometeo.

CIPPEC (2008) *Oportunidades y desafíos en la interacción entre Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal. Hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil*. Buenos Aires, CIPPEC Documento de trabajo N°21.

Cunill Grau, Nuria (2008) “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”. En Mariana, Rodolfo (coord.) *Democracia/Estado/ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD:113-138.

Dagnino, E, Olvera A y Panfichi, Aldo (2006) *La construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura.

Dahl, Robert (1999a) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires, Taurus.

Dahl, Robert (1999b) *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Dahl, Robert & Edward Tufte (1973) *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
Font, Joan (2002) *Ciudadanos y políticas públicas*. Madrid: Ariel.

Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2003) *Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativos con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Gattoni, María Soledad (2013) “Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina: un análisis explicativo y comparado (1990-2010)”. En Abdo Ferez C., Pierbattisti, D. et al (Comps.) *Nuevos Horizontes en la Investigación Social. Artículos seleccionados de las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*. Buenos Aires: CLACSO/ IIGG UBA: 229-260.

Guillen, A., K. Sáenz, M. H. Badii y J. Castillo (2009) “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana.” *Revista Daena: International Journal of Good conscience* N°4(1):179-193

Macpherson, Crawford Brough (1994) [1982]. *La democracia liberal y su época* Madrid: Alianza Editorial.

Martínez, C. y Arena, E. (2013) *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*. Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros/ Universidad Nacional de General Sarmiento/ UNICEF

Montecinos, Egon (2012) “Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil”. En *Actas: del X Congreso Nacional de Democracia*. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Orlansky, Dora (1998) “Las políticas de descentralización”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. N°151: 827- 844.

Oszlak, Oscar (2009) “Implementación participativa de políticas públicas: aporte a la construcción de un marco analítico”. En Belmonte Alejandro, dir. *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil*. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y fortalecimiento de la democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Volumen II, págs. 9-47.

Oszlak, Oscar y O'Donnell Guillermo (2007) “Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación”. En Carlos H Acuña. (Comp.): *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinetes de Ministros - Programa de Modernización del Estado:555-584.

Pateman, Carole (2015) *Participación y Teoría Democrática*. Buenos Aires: Prometeo.

Petinelli, Viviane (2015) “Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, N°3: 643–673.

Przeworski, Adam (2010) *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Ramos, Alfredo y Feres Faria, Claudia (2013) “Las Conferencias de Políticas Públicas en Brasil: hacia un sistema integrado de participación y deliberación a nivel nacional”. *Revista Española de Ciencia Política*, N° 32: 43–63.

Robertson, Roland (1998) “Identidad nacional y globalización: falacias contemporáneas”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 60 N°1: 3–19.

Rofman, Adriana (2016) *Participación, políticas públicas y territorios. Aportes para la construcción de un marco integral*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.

Sartori, Giovanni (1988) *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.

Schumpeter, Joseph (1983) [1942] *Capitalismo, socialismo y democracia*. Buenos Aires: Orbis/Hyspamerica.

Sintomer, Yves (2012) “Selección aleatoria, autogobierno republicano y democracia deliberativa”. *Quaderns de Filosofia* 48:133–156.

Sintomer, Yves y Ganuza, Enrique (2011) *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Amsterdam: Transnational Institute, e-book.

Tecco, Claudio (2002) “Gestión urbana descentralizada. Un análisis crítico de los postulados críticos que la sustentan”. En R. Grandinetti et al. (comps) *Tecnologías de gestión local en Argentina. Experiencias y perspectivas*. Rosario: Homo Sapiens, págs. 39–74.

Ziccardi, Alicia (2004) *Los actores de la participación ciudadana*. México: UNAM.

Cómo citar este artículo:

Bressán, Catalina Luz (2019) “Escala y participación: ¿Cuánto importa el tamaño para la democracia?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°17: 73–100